

No.14

Octubre de 2021

ISSN 2590 – 9088

Edición electrónica

Documentos de Trabajo

El ordenamiento del suelo rural en Colombia.

Autora:

Catalina Villegas del Castillo

*El ordenamiento del suelo rural
en Colombia.*

Autora: Catalina Villegas del Castillo

Documentos de trabajo

No. 14

Edición electrónica

Octubre 2021

© Universidad de los Andes 2021

© Catalina Villegas del Castillo. 2021

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensión 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.c>

Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo – Cider

Directora

Nathalia Franco Borrero

Gestor de Comunicaciones

Roger Rossi Ballesteros

Practicante de Comunicación

Alejandra Sierra Avendaño

Los documentos de trabajo permiten la divulgación y discusión de resultados parciales de investigación, ensayos, reflexiones académicas y ponencias presentadas en eventos académicos por los profesores e investigadores del Cider, así como trabajos de grado de alta calidad de los programas de maestría ofrecidos por el Cider. Los documentos de trabajo no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Tabla de Contenido

<i>Introducción</i>	5
<i>1. Las categorías de ruralidad y los vínculos urbano-rurales</i>	8
<i>2. El instrumento de la frontera agrícola nacional</i>	10
<i>3. El Consejo Superior de Administración de Ordenamiento del Suelo Rural</i>	12
<i>4. A manera de balance</i>	13

Introducción

Este texto aborda el ordenamiento del suelo rural que, si bien no tiene la urgencia e importancia de cuestiones estructurales del campo como la reforma agraria, si requiere de un marco institucional y de gobernanza renovado que permita al nivel local y nacional avanzar en estrategias para la reducción de la pobreza y de las inequidades, así como para la reactivación económica en el contexto de la pandemia con la puesta en marcha de estrategias territoriales. Varias de las reflexiones que se presentan son el resultado de trabajos de consultoría a entidades del Gobierno nacional y no tienen otro propósito que el de aprovechar el espacio académico, para circular ideas que convencionalmente se quedan en las oficinas de las entidades públicas.

A pesar de distintos esfuerzos, nos resulta complejo como Estado y como sociedad abordar y ofrecer respuestas estructurales a la ruralidad. Varios factores pueden ayudar a explicar el desinterés y en algunos casos, la desidia política por construir Estado en las áreas rurales y por consolidar condiciones de vida digna y productiva: se ha señalado, por ejemplo, que los pactos entre las élites centrales y regionales ha impedido la construcción de un “Estado burocrático capaz y operante” (Gracia Villegas, 2016, p. 14-15), lo cual no es ajeno a municipios con altos niveles de ruralidad en los que se requiere del fortalecimiento de la capacidad institucional local para gestionar la oferta pública de bienes rurales y el apoyo a las actividades agropecuarias y de desarrollo rural. Así mismo, según lo advierte Francisco Gutiérrez, las problemáticas asociadas a la estructura en la tenencia y a la restitución de tierras dejan de ser rentables política y económicamente, por lo que para los gobiernos de turno parece no ser necesario, ni conveniente, resolver temas estructurales como los de la ocupación de baldíos.

De todas formas, no debe desconocerse que en los últimos gobiernos se ha intentado discutir en el Congreso reformas a la Ley 160 de 1994 y a la normatividad complementaria, que ante la debilidad del diálogo y del consenso democrático, se han visto truncadas las posibilidades de encontrar alternativas a temas difíciles como el de las tierras en la Orinoquía. Por otro lado, la falsa dualidad entre hombre y medio ambiente también se ha convertido en un cuello de botella para encontrar alternativas de subsistencia a las comunidades rurales que se localizan en áreas protegidas y que desafortunadamente en muchos casos, no están viendo más opción que dedicarse al cultivo de coca como alternativa de subsistencia.

Para el caso específico de la política de ordenamiento territorial es común escuchar que el marco normativo es insuficiente y confuso para ordenar y definir el régimen de usos del suelo rural en los planes de ordenamiento territorial (POT). Si bien esta afirmación contribuye parcialmente a explicar las razones por las cuales los POT son débiles en el componente rural, particularmente los de primera generación, el debate debe ir más allá, en tanto a las entidades territoriales, particularmente aquellas con menor capacidad institucional, les resulta complejo y difícil cumplir con las exigencias establecidas en la Ley 388 de 1997. Si realmente queremos transitar hacia territorios urbanos y rurales sostenibles y que generen valor, no podemos continuar con POT engorrosos, difíciles de comprender, que en el mejor de los casos son útiles para expedir licencias urbanísticas, pero que poco aportan en los objetivos de equidad, sostenibilidad, crecimiento y desarrollo. En el contexto actual en el que se requiere no solo un Estado fuerte en todo el territorio nacional que promueva alternativas y modelos de desarrollo robustos y viables por oposición a economías, comunidades y territorios frágiles que se quiebran fácilmente con fenómenos como la pandemia del Covid-19, debemos no solo redefinir las prioridades de ordenamiento territorial en suelo urbano y rural, sino adicionalmente, ser más pragmáticos y flexibles en los instrumentos, con el fin de que los incentivos para la formulación de los instrumentos de OT sea para las entidades territoriales y no como desafortunadamente ocurre en la práctica, para equipos de consultores para los cuales el POT de un municipio del eje cafetero es replicable para un municipio del Guainía.

¹ El presente texto es producto del trabajo como consultora y asesora en temas de ordenamiento territorial con entidades del Gobierno nacional, entidades territoriales y organizaciones del sector privado y comunitario. Agradezco de manera especial las discusiones y el aprendizaje con colegas, entre ellas Ángela Penagos, con quien trabajé varias de las ideas aquí planteadas y quien hizo comentarios a las primeras versiones de este documento. También agradezco a Mauricio Velásquez por su lectura generosa a la versión borrador del documento.

² Si bien el punto 1 del Acuerdo Final constituye un hito fundamental en el posicionamiento del conflicto y de la inequidad en áreas rurales en la agenda pública, así como la implementación de los PDET, debe tenerse en cuenta también distintas iniciativas privadas comunitarias y de cooperación internacional que vienen trabajando en la implementación de programas y proyectos que benefician a pequeños y medianos productores, así como aquellas destinadas a los objetivos de conservación y recuperación de bosques. Desde el punto de vista de la política pública vale la pena mencionar el enfoque de territorios funcionales del Plan de Desarrollo 2018-2022 y específicamente del fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales para el cierre de brechas entre el campo y la ciudad.

En este contexto, el propósito de este documento es el de visibilizar y enfatizar la necesidad de fortalecer lo público para el ordenamiento y la gestión del suelo rural con el fin de consolidar un Estado eficiente, particularmente en municipios periféricos, en cumplimiento de lo establecido en la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final.

El primero elemento de fortalecimiento de lo público, tiene que ver con la urgencia y necesidad de garantizar que haya una coordinación de los distintos sectores administrativos del nivel central con los objetivos y principios de ordenamiento territorial actualmente establecidos en los artículos 2 y 3 de la Ley 1454 de 2011, también conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT. Convencionalmente, la aproximación y análisis del OT se ha hecho desde los gobiernos locales, que conforme con la ley, son los competentes en la reglamentación de los usos del suelo. Por esta razón, muchas veces las exigencias para una planeación más eficiente y para una mejor regulación de los usos del suelo recae en los municipios y distritos, desconociéndose el papel y la incidencia que tiene el nivel central a través de los sectores, en las decisiones de localización de las personas y de las actividades en el territorio. Con ocasión de la revisión de las funciones de los sectores administrativos del sector central se puede concluir que, de los 24 sectores que componen la administración pública, 15 tienen funciones directas o indirectas con el OT, en la medida en que adoptan lineamientos o intervienen con programas o proyectos en áreas rurales. En ese sentido, aunque es fundamental robustecer la función en OT de las entidades territoriales municipales y distritales, el fortalecimiento de lo público también pasa por el nivel nacional y de manera específica, por los sectores administrativos del sector central.

En un documento de la OCDE de 2017 sobre la gobernanza de los usos del suelo, se señala la importancia que los sistemas de planeación no sólo integren los sectores que definen políticas que orientan el ordenamiento del territorio, sino también por aquellos que, sin hacer parte de este sistema, establecen incentivos que condicionan cómo los individuos y las empresas quieren usar el suelo (OECD, 2017, p. 28-29). De esta manera, se concluye que los efectos de las políticas de desarrollo territorial tienen mayores efectos en términos de impacto y de eficiencia en los recursos públicos cuando la institucionalidad se encuentra alineada a unos objetivos comunes (OECD, 2017, p. 102). Para el caso colombiano en específico, es fundamental fortalecer estos arreglos institucionales con la finalidad de reconocer e integrar los distintos sectores del nivel central en un ejercicio de gobernanza robusto, dado que la estructura institucional definida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no puede por sí sola alcanzar los objetivos espaciales para el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad ambiental. Así las cosas, en este texto se advierte la necesidad que en las discusiones sobre el ordenamiento del suelo rural no solo se analice el papel del nivel local, sino adicionalmente, se incorpore al nivel central, se reitera, por la incidencia que de manera directa o indirecta tiene en áreas rurales.

Un segundo elemento que se propone sea visibilizado en las discusiones sobre el tema es el de identificar, reconocer e incorporar en las políticas públicas y en las reformas normativas aquellas instituciones informales que, al interactuar con las formales, tienen efectos en el ordenamiento del territorio y en la regulación de los usos del suelo rural. Este elemento es particularmente relevante para la discusión si se tiene en cuenta la complejidad y diversidad de actores privados, comunitarios, organizativos que ocupan y usan el suelo rural. La falta de reconocimiento de éstas instituciones informales impide comprender de una mejor manera los actores y las dinámicas en las áreas rurales, que en el caso de Colombia, se caracterizan por la presencia de pueblos indígenas, territorios colectivos, monocultivos de gran escala, medianos y pequeños productores que dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y ambiental, toman decisiones de localización y uso del suelo que en muchos casos, compiten con la lógica y la institucionalidad formal, desaprovechándose la posibilidad de generar sinergias para el desarrollo territorial. Varios pueblos indígenas de la Amazonía con el apoyo del tercer sector y de la cooperación internacional vienen adelantando acciones de monitoreo de bosques, fauna y flora, cuyos resultados pueden ser utilizados para la formulación y revisión de los instrumentos ambientales, de planeación socioeconómica y de ordenamiento territorial de los municipios. De igual forma, hay diversas iniciativas de organización comunitaria de ecoturismo en el Pacífico, de pesca en el Guanía o de avistamiento de aves en resguardos indígenas del Vaupés que dan luces interesantes sobre la forma en la que estas actividades se desarrollan en resguardos indígenas, siendo alternativas económicas sostenibles que incorporan los valores culturales de las comunidades y que aportan a los objetivos de conservación ambiental.

Algunos de los proyectos financiados por la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo Final, así como los orientados en reducir la deforestación, también comienzan a dar pistas sobre el trabajo con pequeños productores y con cadenas productivas como la ganadería. De otro lado, si bien la ley establece que en la formulación de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial las entidades territoriales deben tener en cuenta los planes de vida y los planes de etnodesarrollo de los grupos indígenas y de los territorios colectivos, en la práctica esto difícilmente ocurre, pudiéndose aprovechar un diálogo y gobernanza con efectos positivos para el territorio. Identificar y reconocer instituciones informales que puedan tener efectos sostenibles para el desarrollo es entonces una labor pendiente, que depende en gran medida, de superar relaciones asimétricas con el Estado, de los prejuicios de los gobernantes y funcionarios públicos respecto de los grupos étnicos y de la desconfianza entre los distintos actores públicos y privados.

En este contexto, autores como Andrés Rodríguez Posse advierten la importancia de reconocer y de valorar el rol que las instituciones informales pueden tener en los resultados del desarrollo. En palabras de este autor, “es crucial comprender de qué manera las instituciones formales e informales interactúan en territorios subnacionales específicos para generar desarrollo económico, por la influencia mutua que tienen en moldear resultados económicos diversos” (Rodríguez-Pose, 2020, p. 8). Con base en esta premisa, el presente texto, además de resaltar la importancia de consolidar el fortalecimiento del Estado en su función de ordenar el territorio en general y del suelo rural en particular con una atención especial de las decisiones sectoriales y de sus impactos, también advierte la necesidad que se tenga en cuenta el papel de las instituciones informales en las políticas y en la normatividad relacionada con el OT rural y las potencialidades que tendría esta sinergia para las comunidades y los territorios.

Las anteriores premisas de trabajo adquieren relevancia y pertinencia en el contexto actual en el que se viene haciendo un llamado para que, en las políticas de desarrollo rural, el énfasis esté más en los territorios y en las inversiones y menos en las intervenciones sectoriales y en los subsidios. En este nuevo escenario, el OT del suelo rural juega un papel fundamental, dado que el ordenamiento del territorio se convierte en un medio para potencializar y aprovechar valores territoriales, como la localización estratégica, la presencia de recursos ecosistémicos, la diversidad cultural, entre otros.

Con el fin de avanzar en una agenda del ordenamiento del suelo rural que incorpore los anteriores elementos de alineación de los sectores del nivel central y de reconocer las instituciones informales en el OT, a continuación se propone la revisión de los siguientes temas que resulta necesario priorizar, con el fin de destrabar la institucionalidad y de concretar resultados reales y beneficiosos en los territorios: a) las categorías de ruralidad y la noción de vínculos-urbano rurales, b) el instrumento de la frontera agrícola y, c) el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.

³ Francisco Gutiérrez, conferencia *Tierras y Territorios. Acaparamientos, resistencias y alternativas*, 2016, Universidad Externado de Colombia.

⁴ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

⁵ “Por el cual se modifica la [Ley 9ª de 1989](#), y la [Ley 3ª de 1991](#) y se dictan otras disposiciones”.

⁶ El numeral 7 del artículo 313 de la Constitución establece: “Artículo 313. Corresponde a los concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

⁷ Este resultado es producto de la consultoría para la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación con relación al Pilar de Gobernanza de la Política General de Ordenamiento Territorial.

⁸ Sobre la importancia de lo territorial en las políticas de desarrollo véase Montero, Sergio; Chapple, Karen (autores compiladores). *Regiones periféricas, gobernanza frágil. Desarrollo Económico Local desde Latinoamérica*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2018.

1. Las categorías de ruralidad y los vínculos urbano-rurales

En el año 2014 el equipo de la Dirección de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación y el de la Misión para la Transformación del Campo advirtieron la necesidad de redefinir la conceptualización que las entidades del gobierno nacional hacían sobre las áreas rurales, al denominarlas como “área resto” y “centros poblados” (DNP, 2014, p. 5).

Ante esta insuficiencia conceptual para la comprensión de las áreas rurales, propusieron las categorías de ruralidad como una herramienta para la formulación de políticas públicas diferenciales para zonas rurales, identificando las ciudades y aglomeraciones identificadas en el Sistema de Ciudades del DNP, las áreas intermedias, las rurales y las rurales dispersas. Según se lee en el informe de la Misión, estas categorías “(...) sirven como base para focalizar y diferenciar políticas en ordenamiento social de la propiedad, provisión de servicios públicos para la población y el tipo de proyectos productivos agropecuarios y acuícolas, y no agropecuarios para las zonas rurales” (DNP, 2014, p. 5).

Si bien esta conceptualización ha sido retomada por entidades del Gobierno nacional, por ejemplo, para el diseño políticas o de programas de desarrollo rural o agropecuario, todavía está pendiente su incorporación en la normatividad aplicable a los POT e incluso, en instrumentos ambientales, por lo que en futuras reformas de la Ley 388 de 1997 y del marco jurídico ambiental, deberá explorarse y detallarse su utilidad y la forma más pertinente de reglamentarlas.

Otro hito importante que ha contribuido a subsanar las insuficiencias de naturaleza jurídica relacionadas con las zonas rurales y que viene tomando fuerza en el diseño de políticas públicas, programas y proyectos es la noción de los vínculos urbano-rurales. Detrás de esta idea está el reconocimiento de que ya no es posible clasificar a las áreas como “urbanas” y “rurales”, en razón del flujo permanente, espontáneo y continuo de personas, así como por las interconexiones de productos y servicios. Según lo advirtieron Julio Berdegué y Felicity Proctor en un documento publicado en 2014, la mayoría de las comunidades rurales ya no lo son en sentido estricto, dado que lo rural puede hacer referencia a su lugar de residencia, pero no supone necesariamente una unidad espacial en la que tienen lugar todos los aspectos de la cotidianidad de estos hogares (Berdegué et. al, 2014, p. 15). De igual forma, quienes habitan en núcleos urbanos construyen vínculos de diverso tipo con las áreas rurales, en la medida en que su sustento depende principalmente del campo (Berdegué et. al, 2014, p. 15). Así, el concepto vínculos urbano-rurales evidencia la interdependencia o conexiones entre lo urbano y lo rural, lo cual termina rompiendo, entre otras, la lógica convencional de los límites o las jurisdicciones de las entidades territoriales (Berdegué et. al, 2014, p.15).

Al igual que las categorías de ruralidad, todavía está pendiente que se explore con mayor detalle la incorporación de la noción de vínculos urbano-rurales para los instrumentos de OT, así como para los ambientales. A propósito de la importancia de repensar los POT con la finalidad de que efectivamente constituyan herramientas para lograr territorios inclusivos, sostenibles y generadores de valor, vale la pena que en futuras reformas a la Ley 388 de 1997 se autorice a los municipios con menor capacidad institucional para que formulen el componente rural de manera conjunta y coordinada con las entidades territoriales vecinas, dado que puede ser más eficiente la planeación y gestión asociada en una escala supramunicipal, fortaleciéndose la oferta de bienes públicos rurales y con mejores resultados en el crecimiento y en la disminución de la pobreza rural.

Adicionalmente, tanto los niveles de ruralidad como los vínculos urbano-rurales pueden ser el puente o el mecanismo para generar el diálogo entre los POT con los instrumentos de los resguardos indígenas y los de los territorios colectivos de las comunidades negras. Así las cosas, una vez se identifiquen las prioridades de estas comunidades en sus planes y dependiendo del nivel de ruralidad en el que se localicen, así como la identificación de las dinámicas y del grado de interdependencia o de interconexión con la cabecera municipal, puede resultar mucho más apropiada y eficiente la planeación diferencial de la oferta de bienes públicos rurales para estas comunidades.

Así mismo, según se advirtió más arriba, es importante que en los ejercicios de formulación de los planes de desarrollo y de los POT se tengan en cuenta las experiencias y los resultados exitosos de proyectos e iniciativas que puedan ser replicables con otros actores rurales. Se insiste que a la fecha se han desarrollado experiencias exitosas de desarrollo productivo sostenible con consejos comunitarios del Pacífico para la producción tradicional

y la comercialización de naidí, chontaduro, coco o pesca, que pueden ser replicables y escalables en los instrumentos de desarrollo territorial. De esta manera, el diálogo o el puente entre las instituciones formales con las informales puede generar resultados de desarrollo sostenible e inclusivo, pero más importante aún, fomentar y promover la generación de valor y el crecimiento desde el territorio, evitando así las políticas de desarrollo basadas en el asistencialismo de los gobiernos de turno.

⁹ En el documento de la OCDE, *Estudios de la política rural de Chile*, se afirma: “La promoción del desarrollo rural plantea numerosos retos a la gobernanza y la formulación de políticas debido a que exige coordinación entre distintos sectores, en distintos niveles gubernamentales, y entre actores públicos y privados. Los países de la OCDE, por lo tanto, han experimentado un cambio de paradigma en sus enfoques para adaptarse a estos importantes desafíos. Las características que mejor definen este cambio son el enfoque centrado en los territorios más que en los sectores y en las inversiones más que en los subsidios”. OCDE, *Estudios de Política Rural de la OCDE - Chile*, 2016, disponible en: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Poli%CC%81tica-Rural-Chile-OCDE.pdf>, p. 3, recuperado el 6 de julio de 2020.

¹⁰ La creación de este Consejo se hizo mediante el Decreto 2367 de 2015.

¹¹ La construcción de estas categorías se hizo desde el punto de vista metodológico teniendo en cuenta las variables de la ruralidad en el Sistema de Ciudades, la densidad poblacional y la relación de población urbano-rural.

¹² El DNP con la asesoría de RIMISP avanzó en su conceptualización para los POT, pero todavía está pendiente su reglamentación en el marco de las reformas a la Ley 388 de 1997.

2. El instrumento de la frontera agrícola nacional

En el año 2018 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) adoptó la *frontera agrícola nacional* mediante la Resolución 261. Este instrumento constituye un hito importante para el sector agropecuario y de desarrollo rural, en tanto permite ordenar no solo la producción agropecuaria, sino también la oferta de bienes públicos rurales, contribuyendo al cierre de la frontera y a prevenir conflictos socioambientales. Es así como en el artículo 4 de la Resolución 261 se establece que, son objetivos de la frontera agropecuaria, “contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Además, promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias. Asimismo, contribuir a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental”.

Si bien la frontera agropecuaria ofrece información para que el sector agropecuario y de desarrollo rural tome decisiones para las inversiones con base en el ordenamiento territorial, vale la pena destacar que es una herramienta indicativa para los municipios, en tanto son los gobiernos locales quienes tienen la competencia de regulación de los usos del suelo. La UPRA ha venido trabajando con alcaldes y gobernadores para que en la revisión de los POT y en la formulación de los instrumentos de planeación agropecuaria se incorpore y sea tenida en cuenta. En un escenario ideal, la frontera agropecuaria podría funcionar como una bisagra para la coordinación del nivel nacional con las autoridades locales, pero en algunos casos se ha visto la resistencia a su aplicación por la percepción de una falta de consulta con los territorios y, en otros, por intereses privados que podrían ver afectadas sus inversiones por estar por fuera de la frontera. Así las cosas, este instrumento evidencia el trabajo que queda por hacer para que efectivamente haya colaboración entre el nivel central, específicamente del sector agropecuario y de desarrollo rural, con los gobiernos locales.

Aunque no puede perderse el camino ganado con la descentralización en general y con las competencias de regulación del uso del suelo en el nivel local, no deja de ser importante reconocer que tanto el nivel nacional y el departamental también tienen competencias en OT según lo establecido en el artículo 29 de la LOOT. El camino recorrido por algunos municipios para oponerse a la actividad minera o de hidrocarburos y que ha sido reconocido por la Corte Constitucional, no deja de ser importante en el fortalecimiento de la autonomía de las entidades territoriales que, en muchas ocasiones, termina por incomodar al Gobierno nacional. En todo caso, es preferible un modelo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno con la definición de competencias claras y transparentes, y en el que no se privilegie la imposición de apuestas sectoriales que desconocen las dinámicas regionales y locales, a uno en el que prevalezca la competencia exclusiva de las entidades territoriales para regular los usos del suelo y que al mismo tiempo, puede llegar a desconocer apuestas de interés general que deben ser lideradas por el Gobierno nacional.

Además de los retos de coordinación arriba mencionados, la frontera agropecuaria ha evidenciado otro engranaje que se requiere en el ordenamiento del suelo rural: el de la coordinación entre sectores del nivel central en este caso en específico, entre el sector agropecuario con el ambiental. Aunque es claro que el Ministerio de Agricultura con sus entidades debe enfocar sus actividades e inversiones al interior de la frontera agrícola, esto no significa que no tenga obligaciones y responsabilidades por fuera, en particular en ecosistemas estratégicos o en áreas de Parques Nacionales Naturales, con el fin de promover opciones sostenibles que representen ingresos para las comunidades. Así las cosas, en razón de la presencia de comunidades rurales con prácticas agropecuarias tradicionales, se requiere de un trabajo conjunto entre los dos sectores para ofrecer alternativas de conservación y/o de producción sostenible que también permitan un ingreso a las familias.

En este escenario, el sector de agricultura y desarrollo rural no podría argumentar que no tiene competencia o responsabilidad con las comunidades rurales del Pacífico o del Amazonas por estar por fuera de la frontera agrícola nacional. Desafortunadamente, para algunos funcionarios de este sector, ésta ha sido la interpretación de la Resolución 261, desconociéndose la importancia de dar respuesta a los retos de conservación y/o de producción sostenible en páramos o en zonas de reserva forestal. Continuar con la idea de que hay una incompatibilidad absoluta entre, por ejemplo, bosques y comunidades, es no darle oportunidades de vida digna a los pobladores rurales que han mostrado las posibilidades de uso sostenible del bosque, por ejemplo, mediante el cultivo de productos tradicionales, del trabajo forestal comunitario o de iniciativas de ecoturismo que pueden complementarse con la venta de bonos de carbono para reinvertir en estos territorios.

Los acuerdos de conservación voluntarios entre el Gobierno y las comunidades asentadas en estas zonas previstos en el artículo 7 de la Ley del Plan de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), es un paso en este sentido. Las posibilidades de éxito para mitigar y prevenir los conflictos socioambientales en estas zonas pero, sobre todo, para generar valor desde las comunidades y desde los territorios con prácticas que incorporen la sostenibilidad ambiental y los valores culturales, pueden verse limitadas sin un apoyo decidido del sector ambiental y del apoyo y la asistencia técnica del sector agropecuario y de desarrollo rural. Adicionalmente, las sinergias no solo están en el nivel central, sino también en el reconocimiento de las prácticas productivas ancestrales y de sus efectos para la gestión de los bosques.

¹³ Véase por ejemplo los resultados del proyecto de Fondo Acción en el Chocó Biogeográfico, el cual puede consultarse en: <https://portafolioreddmascomunitario.org/en/home-english/>, recuperado el 17 de mayo de 2021.

¹⁴ Art. 1 Decreto 2445 de 2013.

3. El Consejo Superior de Administración de Ordenamiento del Suelo Rural

En el año 2015 se creó el *Consejo Superior de Administración de Ordenamiento de Suelo Rural* (en adelante CSAOSR) con el fin de garantizar entre otras cosas, la institucionalidad que por esos años se consideraba necesaria para la implementación de la *Reforma Rural Integral*, constituyéndose además en un intento por especializar los temas rurales en general y de ordenamiento del suelo rural en específico, ante la inexistencia de una institucionalidad en estas materias.

Es importante recordar que si bien la LOOT en el 2011 previó la creación de la *Comisión de Ordenamiento Territorial* (también conocida como la COT) como instancia técnica asesora del Gobierno nacional y de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en los temas de OT, sus funciones no están orientadas al ordenamiento del suelo rural en específico, que para el año 2015, según se mencionó, adquirió relevancia en la agenda y en la discusión pública por el contexto político de ese momento. Es así como el CSAOSR se pensó y se creó con funciones robustas y vinculantes, principalmente para los temas relacionados con el ordenamiento del suelo rural.

A pesar de la importancia y de la pertinencia del CSAOSR, no tuvo la suficiente fuerza en los últimos años del gobierno de Juan Manuel Santos y actualmente es la instancia por la cual pasan las decisiones de la política de catastro multipropósito tanto para áreas urbanas como rurales, desdibujándose el objeto inicial de creación.

Además de los anteriores retos institucionales para la gobernanza del ordenamiento del suelo rural, no debe dejarse de lado otra instancia que incide de una u otra forma, en la localización de actividades y de población en áreas rurales, pero que convencionalmente no se ha tenido en cuenta en las discusiones sobre el tema: la *Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos* (en adelante CIPE) creada mediante el Decreto 2445 de 2013 modificado por el Decreto 1354 de 2018. En el artículo 1 se establece que es objeto de esta instancia la “coordinación y orientación superior de las funciones de las entidades públicas que participan en la estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura, hidrocarburos, minería, energía y demás proyectos estratégicos de interés nacional.”²¹ Señala además que, “tendrá a cargo el apoyo a la gestión y el seguimiento de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES), así como la identificación de las barreras o trámites que dificulten su realización, con el fin de proponer fórmulas o alternativas de solución”.

A diferencia de la COT, a la CIPE le fueron asignadas funciones de concertación y de solución de controversias en los términos del numeral 8 del artículo 4 del Decreto 2445 de 2013, al establecer que tiene como función, “Servir de instancia de concertación, propiciar acuerdos interinstitucionales y proponer mecanismos de solución y arreglo, sobre temas ambientales, prediales, presupuestales, de comunidades y participación social y de redes de servicios públicos, entre otros, para el desarrollo de los PINES, sin perjuicio de la normatividad aplicable en la materia”. Al igual que el CSAOSR, la CIPE también tiene funciones robustas y con mayor impacto si se compara con la institucionalidad en OT definida en la LOOT y más específicamente con la COT.

El CIPE evidencia la desalineación que existe en la arquitectura institucional del país entre los sectores administrativos, por un lado, con los objetivos de OT por el otro. En un escenario ideal, se esperaría una colaboración y coordinación institucional del CIPE con la COT cualquiera que sea la forma o la estrategia de trabajo conjunto, pero lo que resulta más complejo aún, es que, a hoy, persiste la desarticulación de los grandes proyectos de infraestructura con el enfoque territorial y por tanto, con su impacto en áreas rurales. Es así que no se evidencia en el Decreto 2445 el deber de valoración o de análisis por parte de la CIPE de los efectos de localización de grandes proyectos de infraestructura en el ordenamiento del suelo rural, ni de los impactos para el cierre de brechas territoriales.

4. A manera de balance

Los retos arriba identificados están postergando una agenda para el ordenamiento del suelo rural que se insiste, es urgente y necesaria ante los retos post-panemia. La oferta de bienes públicos rurales que permita la comercialización de productos, la asistencia técnica y según se ha visto, la importancia de impulsar y apoyar estrategias de conservación para la sostenibilidad de los territorios y para solucionar los conflictos socioambientales, requieren un debate serio sobre la instancia del Gobierno nacional responsable de estas tareas para entre otras cosas, fortalecer y promover la gobernanza entre distintos actores públicos y privados. Todo lo anterior debe complementarse con repensar la noción de “determinantes de superior jerarquía” del artículo 10 de la Ley 388 de 1997², dado que actualmente es la forma en que los distintos sectores de la administración pública del nivel central orientan sus inversiones en suelo rural, sin que se prevea una estrategia de coordinación con los gobiernos locales y con sus instrumentos de desarrollo territorial. Así mismo, es urgente el llamado a revisar el instrumento de los POT y del componente rural en específico, dado que en el contexto actual son varias las dificultades para que los municipios y distritos puedan hacer una gestión de sus asuntos propios de manera pertinente, clara y transparente con las limitaciones, complejidades e incentivos que terminan por desdibujar los propósitos del OT. El llamado es a que se priorice esta tarea tanto en el ejecutivo como en el legislativo en el corto plazo.

Se insiste además en la importancia de reemplazar modelos de desarrollo rural basados en políticas asistencialistas para reemplazarlos por estrategias que promuevan la generación de valor desde los territorios de manera sostenible e incorporando las prácticas y valores culturales. Adicionalmente, se advierte la pertinencia y utilidad que las apuestas de los distintos sectores administrativos sean de largo plazo, claras y transparentes y lo más importante, alineadas con un modelo nacional de ordenamiento territorial que permita reducir las tensiones que se generan en los territorios por diversas iniciativas del Gobierno nacional, que, en muchos casos, se contraponen. Así mismo, un modelo de largo plazo y transparente permitiría tener mayores luces para saber para dónde vamos como país y como sociedad, particularmente en las apuestas ambientales y rurales.

Referencias bibliográficas

Berdegú, Julio; Felicity J. Proctor with the collaboration of Chiara Cazzufi, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP, Inclusive Rural-Urban Linkages, Working Paper Series, Document No, 123, December, 2014.

Departamento Nacional de Planeación; Misión para la transformación del campo, Definición de categorías de Ruralidad, Bogotá: diciembre de 2014.

García Villegas, Mauricio et. Al. “Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia”, en: Documentos 28, Ideas para construir la paz, Dejusticia, Bogotá: noviembre de 2016.

Montero, Sergio; Chapple, Karen (autores compiladores). Regiones periféricas, gobernanza frágil. Desarrollo Económico Local desde Latinoamérica, Bogotá: Universidad de los Andes, 2018.

OCDE, Estudios de Política Rural de la OCDE - Chile, 2016.

OECD, The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris: 2017.

Rodríguez-Pose, A. “Institutions and the fortunes of territories”, Reg. Sci Policy Pract, 2020, p. 1-16, p. 8.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

*Cider - Universidad de los Andes
Calle 18A No. 0 - 19 Este, Bloque PU
Bogotá - Colombia
<https://cider.uniandes.edu.co>
cidercomunicaciones@uniandes.edu.co
Teléfono: 3394949 Extensiones: 2664 - 2665*

*Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.*